https:// doi.org/10.22067/jgrd.2023.76909.1148

Economic Development of Suburban Areas through Making Assets Productive (Case Study: Farahzad Neighborhood)

Hamid Amadeh
Associate Professor in Energy, Agriculture and Enviroment Economics, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

Ali Jafari Shahrestani [1]
PhD in Economic Development and Planning, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

Zeynab Mahmoudabadi
PhD in Sociology, Mazandaran University, Babolsar, Iran

Received: 27 November 2022 *Revised: 26 May 2023* *Accepted: 14 June 2023*

Abstract

The main purpose of this study was examining the ways of making assets productive in suburban areas with the facilitation of municipalities that are responsible for city administration. So, the implications of empowerment, microcredit, tenure security and formalization of assets were studied in Farahzad neiborhood as a case study. The data were collected using a questionnaire and analyzed using SPSS and SWOT analysis to develop strategies, policies, and executive actions. The findings showed that informal settlements, low skills, and informal employment are the main obstacles of making residents' assets productive in suburban areas. Therefore, the following solutions are suggested: 99-year endowment of land; The development of various businesses with the priority of restaurants and entertainment centers, considering that there are suitable conditions for tourism in the neighborhood; Creating sales support markets due to the existence of urban land for the development and support of professional businesses; Using the potential of charitable institutions, NGOs, and local institutions for training jobs, forming job cooperatives; Building trust and raising awareness about micro-lending processes; Renting on the condition of acquiring business equipment to remove the threat of misuse of microloans. The necessity of the role of the municipalities as facilitating institutions is that on the one hand this institution lacks enough financial ability for maximum intervention, and on the other hand, new approaches see top-down intervention of public institutions as incorrect solution and the socio-economic participation of the resident's necessary for the regeneration and empowerment.

Keywords: Formalization, Microcredit, Productivity, Suburbanization, Tenure Security.

1. Corresponding author. Email: a.j.shahrestani@gmail.com

https:// doi.org/10.22067/jgrd.2023.76909.1148

مقالهٔ پژوهشی-مطالعه موردی

مجلّهٔ جغرافیا و توسعهٔ ناحیه‌ای، سال بیست و یکم، شمارهٔ ۳، پاییز ۱۴۰۲، شمارهٔ پیاپی ٤٤

توسعهٔ اقتصادی مناطق حاشیه‌نشین از طریق مولدسازی دارایی‌ها

(مطالعهٔ موردی محلهٔ فرحزاد)

حمید آماده (دانشیار، گروه اقتصاد انرژی، کشاورزی و محیط‌زیست، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران)

amadeh@atu.ac.ir

علی جعفری شهرستانی (دانش‌آموخته دکتری توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران، نویسنده مسئول)

a.j.shahrestani@gmail.com

زینب محمودآبادی (دانش‌آموخته دکتری علوم اجتماعی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران)

z.mahmoodabadi@gmail.com

صص ۷۳ ـ ٤٥

چکیده

رشد فقر و حاشیه‌نشینی در اثر توسعه نامتوازن منطقه‌ای از مهم‌ترین مشکلات شهرنشینی در کشور در طول پنج دهه گذشته بوده است و دولت به علت مشکلاتی که در زمینه تأمین اعتبار با آن گریبان‌گیر است، فاقد توانایی لازم برای مداخله حداکثری در این مسئله است. رویکردهای جدید نیز مداخله از بالا به پایین دولت را در این زمینه نادرست می‌دانند و بر لزوم مشارکت اجتماعی و اقتصادی ساکنین در این محدوده‌ها در فرایند بازآفرینی و توانمندسازی، تأکید دارند. در این مقاله در راستای مولدسازی دارایی‌ها در محله فرحزاد با محوریت شهرداری تهران، رویکردهای توانمندسازی، وام خرد، تأمین امنیت تصرف و رسمی‌سازی دارایی‌ها برای استخراج راهبردها، سیاست‌ها و اقدامات پیشنهادی بررسی شده است. اطلاعات

تاریخ دریافت: ۱٤۰۱/۰۹/۰٦ تاریخ بازنگری: ۱٤۰۲/۰۳/۰۵ تاریخ تصویب: ۱٤۰۲/۰۳/۲٤

موردنیاز برای این پژوهش از طریق پرسش‌نامه جمع‌آوری شد و با استفاده از نرم‌افزار SPSS و آنالیز SWOT تجزیه‌وتحلیل شد. براساس یافته‌های این مقاله، غیررسمی بودن سکونتگاه‌ها و مهارت اندک و مشاغل غیررسمی، اصلی‌ترین موانع مولدسازی دارایی‌های ساکنین هستند. در این راستا، استفاده از راهبرد وقف ۹۹ ساله زمین، توسعه مشاغل با اولویت رستوران‌داری و تفریحات با توجه به وجود بسترهای مناسب گردشگری محله، ایجاد بازارچه‌های فروش حمایتی با توجه به وجود ذخایر مناسب زمین‌های شهری برای توسعه و حمایت از مشاغل حرفه‌ای، استفاده از پتانسیل نهادهای خیریه و مردم‌نهاد و نهادهای محلی ازجمله شورایاری و سرای محله، برای آموزش فنی و حرفه‌ای مشاغل، تشکیل تعاونی‌های شغلی و اعتمادسازی و آگاهی‌بخشی درباره فرایندهای وام‌دهی خرد، استفاده از قراردادهای اجاره به‌شرط تملیک تجهیزات کسب‌وکار برای رفع تهدید استفاده غیرهدفمند از وام خرد، توصیه می‌شود.

واژگان کلیدی: امنیت تصرف، حاشیه‌نشینی، رسمی‌سازی، مولدسازی، وام خرد.

۱. مقدمه

براساس گزارش‌های رسمی، در کشور ۵۰ هزار هکتار سکونتگاه غیررسمی با حدود ۲۰ میلیون نفر جمعیت وجود دارد (شرکت عمران و بهسازی وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۳) که تبعات گسترده‌ای را از منظر اجتماعی، سیاسی و اقتصادی را برای شهرها در پی داشته است. تلاطمات اقتصادی سال‌های اخیر به‌ویژه جهش قیمت مسکن و کاهش قدرت خرید خانوار، بر گسترده فقر و حاشیه‌نشینی در کشور افزوده است. نکته درخورتوجه، شکل‌گیری حاشیه‌نشینی در مناطقی درون بافت شهری به‌ویژه در نقاط دارای بافت‌های فرسوده و ناکارآمد است که پدیده‌ای متأخر نسبت به شکل سنتی حاشیه‌نشینی در بافت‌های پیرامونی شهر محسوب می‌شود. در این میان، کلان‌شهری مانند تهران بیش از هر شهر دیگری، در کانون آسیب‌پذیری این مسئله اجتماعی قرار دارد. گسترش فقر و آسیب‌های اجتماعی ناشی از آن ازجمله اعتیاد، فروپاشی خانواده، افزایش کودکان کار، خشونت، نزاع، قاچاق و... از مهم‌ترین پیامدهای اجتماعی افزایش حاشیه‌نشینی است. بی‌توجهی به این معضل و

کنترل‌نشدن رشد آن، در آینده‌ای نزدیک شهرها را با مشکلات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و شهرسازی دست‌به‌گریبان خواهد کرد؛ بنابراین مدیران کشوری و شهری باید آن‌ها را به‌عنوان بخشی از شهر بپذیرند و علاوه‌بر ارائه خدمات به برنامه‌ریزی برای توسعه آن بپردازند.

این سکونتگاه‌های غیررسمی عموماً از خدمات زیربنایی شهری مناسب بهره‌مند نیستند و با توجه به شکل غیررسمی ایجاد یا توسعه آن، فاقد اسناد قانونی موردنیاز برای تأمین مالی بانکی و نوسازی هستند. مداخله بخش عمومی (دولت و شهرداری‌ها) برای این منظور نیز مستلزم اختصاص اعتبارات گسترده است که توان ملی و اجرایی بخش عمومی پاسخ‌گوی آن نیست. بدیهی است ساکنین این بافت‌ها نیز فاقد تمکن مالی برای این امر هستند؛ بنابراین استفاده از ظرفیت مشارکت بخش خصوصی در روند احیا و نوسازی این سکونتگاه‌ها اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. از سوی دیگر، مسائل و مشکلات موجود در این مناطق ازجمله وضعیت نابسامان حقوقی و مالکیتی آن، مانع از ایجاد انگیزه در بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها می‌شود؛ ازاین‌رو باید بخش عمومی (دولت و شهرداری) شرایط لازم برای مشارکت بخش خصوصی و ساکنین برای بهبود وضعیت این نقاط را فراهم آورد. از منظر اقتصادی، ساکنین این بافت‌ها دارای دارایی‌های غیرمولد (شغل و مسکن غیررسمی) هستند که باید برای ارتقای کیفیت زندگی آن‌ها، زمینه‌های مولدسازی آن‌ها فراهم شود. مولدسازی این دارایی‌ها، علاوه‌بر افزایش توانمندی خانوار ساکن در حاشیه برای بهبود کیفیت سکونت و تأمین مالی خرد کسب‌وکارها، بسترهای مشارکت بخش خصوصی در بهبود شرایط زیستی این مناطق را فراهم خواهد آورد.

در این مقاله پس از مرور پیشینه تحقیق، ادبیات نظری مسئله مولدسازی دارایی‌های مناطق حاشیه‌نشین بررسی شده است. سپس با استفاده از پرسش‌نامه ویژگی‌های محله فرحزاد احصا شد و با استفاده از آنالیز SWOT راهبردهای مولدسازی دارایی‌ها تعیین شده و متناسب با آن سیاست‌ها و اقدامات پیشنهادی ارائه شده است.

۲. پیشینه تحقیق

ارژنگی و همکاران (۱٤۰۰) در پژوهشی به ارزیابی راهبردهای توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی در گلمغان اردبیل به روش توصیفی و با استفاده از نظرات کارشناسان و خبرگان در قالب پرسش‌نامه مقایسه‌های زوجی و تشکیل ماتریس SWOT پرداختند. برمبنای نتایج این مطالعه، استراتژی رقابتی/تهاجمی (SO)، مناسب‌ترین استراتژی برای توانمندسازی محله گلمغان بوده است.

ارژنگی و محمدی (۱۳۹۹) در مطالعه‌ای به انتخاب راهکار مناسب ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در محله ایران‌آباد اردبیل با استفاده از روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره به روش توصیفی-تحلیلی و گردآوری داده‌ها از طریق پیمایش پرداختند. براساس یافته‌های این تحقیق، به‌ترتیب رویکرد بهسازی اجتماع‌مبنا، راهکار توانمندسازی، راهکار بهسازی و راهکار تأمین زمین خدمات، در اولویت راهکارهای قابل‌استفاده‌اند.

شیبانی‌مقدم و همکاران (۱۳۹۸) در مطالعه‌ای به ارزیابی میزان موفقیت طرح‌های ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی زاهدان به روش توصیفی-تحلیلی با استفاده از ابزار پرسش‌نامه پرداختند. نتایج نشان داد، به دلیل غیرمنعطف بودن، نبودن مدیریت جامع شهری، تناسب نداشتن مقیاس‌های طرح‌ها با جهت تجزیه‌وتحلیل فنی در محدوده بافت سکونتگاه‌های غیررسمی و دیدگاه سنتی، ناکافی بودن وام‌های نوسازی و همچنین نبود نظم سلسله‌مراتبی در تهیه طرح‌های توسعه شهر، امکان تحقق‌پذیری در این سکونتگاه‌های شهر زاهدان را سخت و کم‌رنگ کرده است.

عباسی و همکاران (۱۳۹۷) در تحقیقی به برنامه‌ریزی راهبردی به‌منظور توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی در شهرک پیام نور دزفول به روش توصیفی-تحلیلی و با گردآوری داده‌ها به‌صورت پیمایشی پرداختند. نتایج نشان داد، مهم‌ترین عامل قوت، کم‌بودن هزینه خانوارها؛ مهم‌ترین عامل ضعف، وجود زمینه‌های شکل‌گیری اشتغال کاذب و غیررسمی؛ مهم‌ترین عامل فرصت، سنددار کردن پلاک‌های مسکونی و مهم‌ترین عامل تهدید، گرایش کودکان لازم‌التعلیم به ترک تحصیل برای ورود به بازار کار غیررسمی و کمک به تأمین مالی خانواده است.

پیری و رضائیان (۱۳۹۳) در پژوهشی به امکان‌سنجی توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی بر بنیان سیاست‌های دارایی مبنای توسعه اجتماعات محلّی در سکونتگاه‌های غیررسمی شهر تبریز به روش توصیفی-تحلیلی پرداختند. نتایج نشان داد که مؤلفه‌های سیاست دارایی-مبنای توسعه اجتماعات محلی (یعنی سرمایه اجتماعی، سرمایه کالبدی و سرمایه مالی) بر توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی تأثیر معناداری دارند.

مشکینی و همکاران (۱۳۹۲) در پژوهشی به مطالعه وضعیت امنیت سکونت در حوزه کلان‌شهر تهران (اسلام‌شهر، نسیم‌شهر و گلستان) و کرج در استان البرز به روش توصیفی-تحلیلی و با استفاده از آمارهای رسمی، اسناد و مدارک سازمانی و طرح‌های تحقیقاتی در کنار مشاهده‌های میدانی پرداختند. یافته‌ها نشان داد، مشکل مهم و مشترک در تمام سکونتگاه‌های غیررسمی، رسمیت نداشتن سکونت مالکیت و فقدان امنیت در سکونت است؛ بنابراین تدوین و اجرای سیاست‌ها و قوانینی برای حل این مشکل، از ابتدایی‌ترین و اساسی‌ترین اقدامات برای ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی است.

ایراندوست (۱۳۸۹) در مطالعه‌ای به روش کیفی و با استفاده از اسناد کتابخانه‌ای به بررسی تجارت توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی در شهر کرمانشاه پرداخت. براساس یافته‌های این پژوهش، به‌رغم تلاش‌های صورت‌گرفته در مناطق موردبررسی، نکات مبهم و ناروشنی در برنامه توانمندسازی این سکونتگاه‌ها وجود دارد که عبارت‌اند از: ۱. نارسایی در تعریف محلات هدف، ۲. دخالت کالبدی صرف، ۳. ضعف تأثیرگذاری بر مقیاس شهر، ٤. طولانی‌شدن روند اجرایی، ۵. تعریف غیردقیق نیازها و اولویت‌ها، ٦. پیش گرفتن روش همسان برای تمام محلات و ۷. ارتباط ضعیف با مردم.

۳. روش‌شناسی تحقیق

۳. ۱. تعاریف

دارایی: هر آنچه متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی است و برای استفاده در اختیار آن‌ها قرار دارد، به‌گونه‌ای که می‌توانند در آن تصرف مالکانه داشته باشند، بدون اینکه تحت حمایت قانون باشند (دسوتو، ۱۳۸۵).

سرمایه: عبارت است از دارایی بادوامی که در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی قرار دارد و به‌واسطه رسمیت بودن مالکیت، قابل‌مبادله و انتقال به غیر و رشد و افزودگی در پناه قانون است (دسوتو، ۱۳۸۵).

واژه سرمایه هم‌زمان دو کار را انجام می‌دهد: ثبت و ضبط بعد فیزیکی دارایی‌ها به اضافه قدرت بالقوه آن در ایجاد ارزش اضافی. سرمایه، ذخیره انباشت‌شده دارایی‌ها نیست؛ بلکه انرژی بالقوه آن‌ها است که برای به‌کارگیری تولید جدید دارند؛ البته این انرژی انتزاعی است و باید پیش از آزاد شدن از طریق فرایندی به جریان بیفتد و به شکلی ملموس درآید (دسوتو، ۱۳۸۵).

براساس تعریف دسوتو، در دسته‌بندی کلی می‌توان دارایی‌ها را در دو دسته مسکن غیررسمی و کسب‌وکارهای غیررسمی جای داد؛ بنابراین در این مطالعه منظور از دارایی، سکونتگاه بی‌ضابطه یا غیررسمی و کسب‌وکارهای غیررسمی است که در اختیار فقرا و حاشیه‌نشینان قرار دارد.

اسکان غیررسمی: یکی از نمودهای بارز فقر شهری است که در درون یا مجاورت شهرها (به‌ویژه شهرهای بزرگ) به شکل خودرو، فاقد مجوز ساختمان و برنامه‌ریزی شهرسازی، با تجمعی از اقشار کم‌درآمد و سطح نازلی از کمیت و کیفیت زندگی شکل می‌گیرد و با عناوینی همچون حاشیه‌نشینی، اسکان غیررسمی و سکونتگاه‌های خود رو شناخته می‌شود (هاروی، ۱۳۷٦، ص. ۷۲).

سکونتگاه بی‌ضابطه: مفهومی کلی و واحدی است که برای نامیدن دامنه وسیعی از سکونتگاه‌های گروه‌های کم‌درآمد به کار می‌رود که به یکی از این دو حالت یا ترکیبی از این دو شکل گرفته و توسعه‌یافته باشد:

روی اراضی خالی و به دست شاغلان بخش غیررسمی اقتصاد و بدون اجازه مالک؛

فارغ از مجوزهای رسمی و بدون نظارت‌های نهادی و نیز کنترل‌های ساختمانی و برنامه‌ریزی (شیخی، ۱۳۸۵).

در ادبیات نظری چهار رویکرد عمده در مواجه با حاشیه‌نشینی مشاهده می‌شود که عبارت‌اند از:

۳. ۲. رویکرد توانمندسازی

در نیمه دوم دهه ۸۰ میلادی برای یافتن سیاستی که هم ضعف ندیدن اقتصاد خانوار و استفاده‌نکردن از توان جمعی را بپوشاند و هم قابلیت استفاده برای سکونتگاه‌های غیررسمی موجود را داشته باشد، راهبرد توانمندسازی به همراه ارتقا یا بهسازی محیط موجود توصیه شد. رویکرد توانمندسازی با تصویب در مجمع سازمان ملل متحد در ۱۹۸۷ به استراتژی جهانی سرپناه مبدل شد. محورهای اصلی این رویکرد عبارت‌اند از (مشکینی و همکاران، ۱۳۹۰):

برقراری کامل ارتباط بین بخش مسکن و برنامه‌ریزی کلان اقتصادی-پیوند همه‌جانبه برنامه‌ریزی مسکن با برنامه‌ریزی شهری؛

جهت‌گیری سیاست‌ها برای تحقق توانمندسازی خانوارها با استفاده از سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های مبتنی بر اجتماعات همچون تشکل‌های خودیار که با فعالیت‌های دولت و عملکرد بازار وابسته باشند.

درواقع براساس رویکرد توانمندسازی، دولت‌ها زمینه و تسهیلات بهبود شرایط فقرا را شکل می‌دهد و این اجتماعات فقیر هستند که خود، راه ارتقای خود را می‌یابند؛ بنابراین توانمندسازی، ایجاد چارچوب‌های قانونی، نهادی، اقتصادی، مالی و اجتماعی برای افزایش کارایی اقتصاد و کارآمدی اجتماعی در توسعه بخش مسکن است. رهیافتی نوین که دیگر

مهندسی ساختمان و تزریق منابع مالی را راهگشا نمی‌داند، بلکه بر مهندسی اجتماعی با حمایت و تسهیل بخش عمومی و سازمان‌های غیردولتی و محلی و مشارکت فعال افراد جامعه محلی نیز تأکید فراوان دارد (فنی و صادقی، ۱۳۸۸).

۳. ۳. رویکرد تأمین مالی خرد

اقتصاددانان همواره بر نقش اعتبارات و سرمایه در فرایند توسعه اتفاق‌نظر دارند، اما اعطای اعتبار به خانوارهای کم‌درآمد، کارآفرینان نوپا و کسانی که مایل به ایجاد کسب‌وکارهای کوچک هستند، همواره با ریسک زیاد بازپرداخت وام‌ها مواجه است؛ بنابراین معمولاً دولت‌ها از طریق سیاست‌های حمایتی از قبیل نرخ‌های بهره کم، دوره بازپرداخت طولانی، نگرفتن وثیقه و... برای حل این مسئله سعی می‌کنند. یکی از استراتژی‌هایی که در سال‌های اخیر مدنظر صاحب‌نظران و سیاست‌گذاران برای از بین بردن فقر و کاهش بیکاری در کشورهای مختلف قرار گرفته است، «اعتبارات خرد» است (فعالیت و خارقانی، ۱۳۹۰). کمیسیون اجتماعی و اقتصادی سازمان ملل (اسکاپ) هدف از اعطای اعتبارات خرد را فقرزدایی، ایجاد اشتغال، درآمدزایی، توسعه اجتماعی و ترویج و آموزش اشتغال خرد، افزایش خودکفایی و حفظ عزت‌نفس فقرا می‌داند (اسکاپ[1]، ۱۹۹۶، ص. ۱۳).

محور اصلی در برنامه اعتبارات خرد، موضوع اشتغال و کاهش فقر است. تخصیص اعتبارات خرد با سازوکار مشخص، برای پدید آوردن یک واحد کسب‌وکار کوچک جدید یا توسعه آن است که در حالت اول، تأمین سرمایه ثابت و درنتیجه پدید آوردن حداقل یک فرصت شغلی برای گرداننده واحد مدنظر و در حالت دوم، تأمین سرمایه در گردش و کاهش هزینه تولید را به دنبال دارد.

با توجه به وضعیت گروه‌های هدف که فاقد امکان تأمین وثیقه ملکی در گرفتن وام هستند، از سازوکارها و حمایت‌های اجتماعی به‌صورت مکمل و حمایت‌های مالی از طریق ایجاد گروه‌های دو یا چندنفری و... استفاده می‌شود؛ درنتیجه نوعی نظارت خودکار شکل می‌گیرد که از اعطای تسهیلات بانک‌های تجاری در قالب قراردادهای گوناگون فراتر است.

1. ESCAP

بدین ترتیب باید گفت که تأمین مالی خرد از یک طرف، خدمات اجتماعی و مالی را فراهم می‌کند که به تقویت سرمایه اجتماعی می‌انجامد و از طرف دیگر به‌کارگیری شیوه‌های مناسب آن و نظارت قوی باعث می‌شود اثربخشی آن در کاهش فقر و محرومیت‌های اجتماعی بیشتر شود (اسکاپ، ۱۹۹٦، ص. ۱۳).

۳. ٤. رویکرد تسهیل و گسترش مالکیت رسمی

به اعتقاد دسوتو، ایجاد امنیت مالکیت در محلات فقیرنشین به افزایش انگیزه سرمایه‌گذاری و میزان مشارکت خانوارهای ساکن در این محلات در زمینه مسکن منجر می‌شود. وی نبود نظام مالکیت قانونی و منسجم در کشورهای درحال‌توسعه را عامل اصلی ناکارآمدی نظام سرمایه‌داری در این کشورها شناسایی کرده است (رنانی، ۱۳۸٤).

دسوتو علت توسعه‌نیافتگی و تفاوت کشورهای درحال‌توسعه و توسعه‌یافته را در این نکته می‌داند که مردم فقیر این کشورها محصول دارند، ولی سند فروش رسمی ندارند. کسب‌وکار و دارایی دارند، اما فاقد شخصیت حقوقی هستند. براساس نظریه دسوتو، موانع نظام اداری در کشورهای درحال‌توسعه، بخش خصوصی را به اقتصاد زیرزمینی، غیررسمی و غیرمولد سوق می‌دهد. درواقع نظام اداری عامل بخش عمده‌ای از این مشکلات است؛ درحالی‌که با روان‌سازی نظام اداری می‌توان حداقل بخشی از صاحبان کسب‌وکارهای بخش غیررسمی را ارتقا داد و گامی در جهت کاهش فقر آن‌ها برداشت (داریانی و همکاران، ۱۳۸۹).

مالکیت رسمی، فرایند، فرم‌ها و قوانینی را فراهم می‌کند و دارایی‌ها را در شرایطی قرار می‌دهد تا بتوان آن‌ها را به‌صورت سرمایه فعال شناسایی کرد.

۳. ۵. رویکرد امنیت تصرف

این رویکرد که تمرکزش بر اسکان غیررسمی است، مشخصه کلیدی متمایزکننده سکونتگاه‌های بی‌ضابطه از سایر سکونتگاه‌ها را فقدان مالکیت زمینی می‌داند که ساکنین بر آن خانه خود را بنا می‌کنند (سرینیواس[1]، ۱۹۹۸). مالکیت زمین، ابزاری اساسی در سیاست جامع توسعه به شمار می‌رود که هم نقش غیرمستقیم و تسهیل‌کننده را دارد و هم به‌طور مستقیم و

1. Srinivas

فعال در توسعه وارد می‌شود. سیستم‌های تصرفی زمین شامل یک‌سری اصول و قواعد قـانونی هستند که برای تعدیل رفتارها در اجتماعات ابداع شده‌اند. توسط این اصول و قواعـد قـانونی است که چگونگی تخصیص حقوق مالکیت زمین در اجتماعـات تعریـف و تبیـین مـی‌شـود. درواقع سیستم‌های تصرف زمین، شخص استفاده‌کننده، نوع منابع، مـدت و شـرایط اسـتفاده از زمین را مشخص می‌کنند (داداش‌پور و علیزاده، ۱۳۹۰).

در این رویکرد، علاوه‌بـر سیسـتم‌های تصـرف قـانونی، بـه سیسـتم‌های تصـرف عرفـی و نیمه‌قانونی نیز توجه می‌شود. این رویکرد علت اصلی شکست رویکردهای سنتی تـأمین حـق تصرف را در نادیده گرفتن عوامل غیرقـانونی و فراقـانونی در ایجـاد امنیـت تصـرف ادراکـی خانواده‌ها می‌داند. از مهم‌ترین برنامه‌های رویکرد جدید می‌توان به برنامه ارائه وام‌هـای رهنـی اجتماعی (CMP) و اتحادیه‌های زمین اجتماعی (CLT) اشاره کرد.

برنامه ارائه وام‌های رهنی اجتماع‌محور[1] (CMP): هدف اصلی این برنامه، افزایش مالکیـت مسکن در میان دهک‌های درآمدی پایین جامعه از طریق فعالیت‌های تهیه زمین، توسعه سـایت شامل ارتقا دادن منابع آب، بهداشت، فاضلاب و خدمات زیرساختی دیگر و بهبـود و سـاخت مسکن برای فقرای شهری با پرداخت وام‌های بلندمدت (معمولاً ۲۵ ساله) با نرخ بهـره بسـیار کم است. این مدل به‌صورت اشـتراکی بـین سـازمان‌های محلـی[2]، غیردولتـی[3] و دولتـی اجـرا می‌شود (داداش‌پور و علیزاده، ۱۳۹۰). سازمان‌های محلی در این مدل نقش هدایت‌گری را بـر عهده دارند. این سازمان‌ها موظف به مشخص کردن ذی‌نفعان پروژه، مذاکره با مالکان زمـین و جمع‌آوری بازپرداخت‌ها از وام گیران هستند.

برنامه **CLT[4]**: بازگشت سرمایه و فروش زمین‌های بهسازی‌شده بـه گـروه‌هـای غیرهـدف براساس مطالعات انجام‌شده در کشورهای توسعه‌یافته، مشکل اساسی رویکردهای سنتی تـأمین حق سکونت عنوان شده است. با بهبود امنیت مالکیت و قانونی کردن اسکان‌هـای غیررسـمی،

1. Community Mortgage Program
2. CBOs
3. NGOs
4. Community Land Trust

ارزش زمین در این سکونتگاه‌ها افزایش می‌یابد (پاین[1]، ۱۹۹۷). این افزایش در ارزش زمین از یک طرف به افزایش قیمت و میزان اجاره‌بهای زمین و مسکن در سکونتگاه‌های غیررسمی منجر شده و موجب پرتاب مستأجران فقیر از این سکونتگاه‌ها می‌شود. از طرف دیگر هر طرح بهسازی با خود هزینه‌های قانونی و پروژه‌های دیگری به همراه دارد که این هزینه‌ها فشار مالی بر فقرای شهری وارد کرده و آن‌ها را مجبور به فروش زمین و مسکن خود می‌کند (پیتای[2]، ۱۹۸۲). این خرید و فروش‌ها بیشتر در بازارهای غیررسمی زمین صورت می‌گیرد. ازآنجاکه فروش زمین از روی تنگدستی فقرای شهری است، با قیمت کمتر از قیمت واقعی معامله می‌شود، زمین‌های مذکور توسط گروه‌هایی با درآمد زیاد به امید فروش با قیمت بسیار خریداری شده و احتکار می‌شود و بورس‌بازی زمین در این سکونتگاه‌ها صورت می‌گیرد. برای رفع این ناکارآمدی، در این مدل مالکیت زمین در دست اجتماعات محلی قرار دارد و زمین به‌صورت اجاره‌ای در اختیار خانوارهای ساکن در محلات قرار می‌گیرد. این خانوارها بابت اجاره زمین پولی در حد استطاعت خود به اتحادیه‌های زمین می‌پردازند (داداش‌پور و علیزاده، ۱۳۹۰).

درمجموع در حوزه حل این مسئله چهار رویکرد مهم وجود دارد که بر ابعاد متفاوتی از مسئله متمرکز هستند. در رویکرد توانمندسازی تأکید اصلی به اجتماعات محلی است و در رویکرد تأمین مالی خرد، تکیه اصلی بر تأمین مالی کسب‌وکارهای کوچک فقرا در قالب گروه‌های تضمین وام اجتماع‌محور است. رویکرد دسوتو بیشتر بر تسهیل قوانین و مقررات برای گسترش شمول حقوق مالکیت تأکید دارد و رویکرد امنیت تصرف، ابعاد دیگری از امنیت (زمین) همانند دسترسی به خدمات اجتماعی پایه، فرصت‌های شغلی و قوانین عادلانه از طریق برنامه ارائه وام‌های رهنی اجتماعی (CMP) و اتحادیه‌های زمین اجتماعی (CLT) تأکید می‌ورزد.

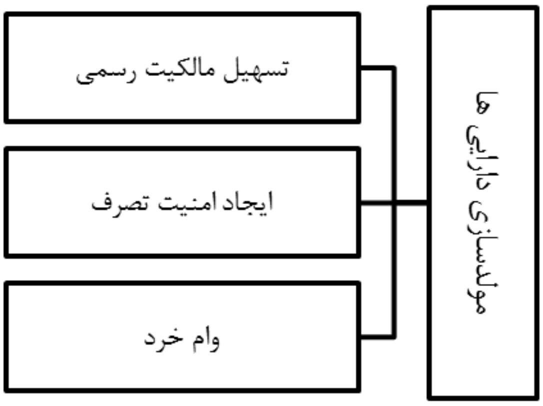
1. Payne
2. Peattie

جدول ۱. مقایسه رویکرهای مختلف در مواجهه با حاشیه‌نشینی

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱۴۰۱

ردیف	رویکرد	سابقه اجرا	کانون محوری	ضعف‌ها
۱	توانمندسازی	تصویب در مجمع سازمان ملل متحد در ۱۹۸۷ به‌عنوان استراتژی جهانی سرپناه	تأکید بر توانمندسازی اجتماعات محلی با محوریت بهبود کیفیت سکونتگاه	بی‌توجهی به بعد اقتصادی حاشیه‌نشینی به‌ویژه توانمندی‌های خانوار در حوزه کسب‌وکار
۲	وام خرد	آغاز در سال ۱۹۸۳ توسط گرامین بانک در بنگلادش، گسترش اجرا به سطح جهان	تأکید بر تأمین مالی کسب‌وکارهای خرد با استفاده از سرمایه اجتماعی جوامع محلی	بی‌توجهی به مسئله کیفیت اشتغال
۳	رسمی‌سازی مالکیت	از سال ۱۹۹۳ در پرو و سپس گسترش به سطح جهان	ثبت رسمی مالکیت برای مولدسازی دارایی به‌عنوان وثیقه	فروش دارایی‌ها توسط حاشیه‌نشینان بعد از ثبت رسمی و حاشیه‌نشینی مجدد، بی‌توجهی به ابعاد دیگر فقر
٤	تأمین امنیت تصرف	از سال ۱۹۹۸ در سطح جهانی	تأمین امنیت تصرف زمین	بی‌توجهی به کسب‌وکار

با توجه به اینکه رویکرد نخست (توانمندسازی) بیشتر رویکردی اجتماعی است که به دنبال کاهش آسیب‌های اجتماعی حاشیه‌نشینی و فقر است و توجه چندانی به آسیب‌های اقتصادی مسئله ندارد، در این پژوهش که محوریت آن اقتصاد است، بر آن تأکید نمی‌شود و همچنین با توجه به انتقادات واردشده به سه رویکرد دیگر به دلیل جامع‌الاطراف نبودن، لازم است در این پژوهش هر دو بعد دارایی‌ها یعنی کسب‌وکارهای غیررسمی و سکونتگاه‌های غیررسمی در قالب سنجش اثرگذاری تأمین مالی خرد، تسهیل حقوق مالکیت و ایجاد امنیت تصرف مدنظر قرار گیرند. گفتنی است که به برخی از راهبردهای توانمندسازی در رویکرد امنیت تصرف تأکید می‌شود و در پژوهش حاضر استفاده شده است.



شکل ۱. مدل مفهومی پژوهش

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱٤۰۱

۳. ٦. روش تحقیق

این پژوهش، از نوع تحلیلی-توصیفی است و برای استخراج داده‌ها از پرسش‌نامه استفاده شده است. مبنای طراحی پرسش‌ها سه رویکرد دسوتو، تأمین مالی خرد و امنیت تصرف برای پاسخ به این پرسش بوده است که «شهرداری تهران به‌منظور مولدسازی دارایی‌ها در محله حاشیه‌نشین فرحزاد، چه اقداماتی باید انجام دهد؟». برای پاسخ به این سؤال، با استفاده از پرسش‌نامه وضعیت انواع دارایی‌ها اعم از مسکن، کسب‌وکار و سرمایه انسانی ساکنین در محله فرحزاد شناسایی شده و سپس مشکلات پیش‌روی سرمایه‌گذاری در این منطقه احصا و در آخر راهکارهای مولدسازی دارایی‌ها با استفاده از آنالیز SWOT شناسایی شده است. براساس فرمول کوکران، ۲۳۲ پرسش‌نامه توزیع شد و برای تجزیه‌وتحلیل داده‌ها از نرم‌افزار SPSS استفاده شد.

٤. یافته‌های تحقیق

در گام نخست برای سنجش قابلیت اعتماد یا پایایی «پرسش‌نامه» شاخص آلفای کرونباخ سنجش شد. برای این منظور، میانگین همبستگی سؤالات موجود در پرسش‌نامه محاسبه شد. برای ٤۳ سؤال از ۲۳۲ پرسش‌نامه دریافتی، میزان محاسبه‌شده مطابق جدول ذیل برابر با ۰/۹۳٦ بود که بیانگر سازگاری درونی سؤالات پرسش‌نامه در حد عالی است.

جدول ۲. محاسبه شاخص آلفای کرونباخ

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱٤۰۱

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
.936	.936	43

در گام دوم برای بررسی آزمون نرمال داده‌ها از روش چولگی و کشیدگی داده‌ها استفاده شد که مناسب‌ترین روش برای داده‌های طیف لیکرت و پرسش‌نامه است (حسنی پاک و شرف‌الدین، ۱۳۹۱). گفتنی است، در حالت کلی چنانچه چولگی و کشیدگی در بازه (۲، ۲-) نباشد، داده‌ها توزیع نرمال ندارند. داده‌های حاصل از پرسش‌نامه در تمامی ٤۳ پرسش بررسی‌شده در بازه (۲، ۲-) قرار داشت؛ بنابراین از توزیع نرمال پیروی کردند.

در گام بعدی، نتایج حاصل از پرسش‌نامه تجزیه‌وتحلیل شد.

براساس نتایج حاصل از پرسش‌نامه، ۹۰ درصد سکونتگاه‌های محله فاقد سند رسمی‌اند و بنابراین نامولد و فاقد ارزش سرمایه‌ای‌اند. از منظر طول عمر، ۵۸ درصد این سکونتگاه‌ها بیشتر از ۲۰ سال و ۱۳ درصد عمری بیش از ٤۰ سال دارند؛ بنابراین بخش عمده بافت مسکونی محله در صورت فقدان نوسازی، با معضل فرسودگی گسترده و آسیب‌پذیری زیاد مواجه خواهد شد. از منظر دیگر، ٤٤ درصد انباره املاک محله فاقد اسکلت بتنی و فلزی است و باید در اسرع وقت نوسازی شود.

در حوزه کسب‌وکار نیز ۱٦/۵ درصد سرپرستان خانوار در مشاغل حرفه‌ای (خیاطی، آشپزی، تعمیرکاری، لوله‌کشی و نجاری) مشغول به فعالیت‌اند که این میزان اندک با احتساب حرفه بنایی و خدمات ساختمانی به ۳٤ درصد خواهد رسید.

بر این اساس می‌توان گفت، نبود مشاغل حرفه‌ای و با قابلیت توسعه از مهم‌ترین مشکلات ساکنین محله است و نسبت زیاد ۹۸/٦ درصدی اخذنشدن وام برای توسعه مشاغل موجود،

می‌تواند شاهدی بر ادعای نبود امکان توسعه این مشاغل تلقی شود. از میان کسب‌وکارهای موجود در محله، تنها ۳۹ درصد دارای مجوز هستند و به شکلی قانونی در حال فعالیت‌اند.

همچنین وضعیت سرمایه انسانی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ارکان توسعه و پیشرفت در محله نامناسب ارزیابی می‌شود؛ ۷۲/٤ درصد سرپرستان خانوار به‌عنوان تصمیم‌گیران اصلی خانوار، تحصیلاتی کمتر از متوسطه و تنها ٥/٦ درصد پاسخ‌گویان در محله فرحزاد دارای مدارج دانشگاهی بوده‌اند که این امر را می‌توان یکی از اصلی‌ترین موانع و محدودیت‌های دارایی‌ها در محله دانست. با توجه به اینکه تنها ۱۱/۱ درصد خانوارها پیش از این اقدام به فروش دارایی‌های خود برای بهبود یا راه‌اندازی کسب‌وکار و مشارکت برای نوسازی و افزایش ارزش دارایی خود کرده‌اند و ۸۸/۹ باقی‌مانده تاکنون هیچ‌گونه اقدام عملی برای بهبود شرایط زندگی خود انجام نداده‌اند، می‌توان گفت نبود سابقه سرمایه‌گذاری و انگیزه بسیار کم ساکنین برای این منظور که نشان‌دهنده درهم‌تنیدگی فرهنگ فقر و حاشیه‌نشینی است، یکی از مهم‌ترین محدودیت‌ها و موانع اصلی مولدسازی دارایی‌ها در محله است. از منظر امنیت ذهنی تصرف نیز با وجود فراهم بودن امکانات اولیه زیستی، فقر دسترسی به خدمات در محله به‌شدت احساس می‌شود که مانعی بسیار مهم در جذب نشدن سرمایه‌گذاری برای ایجاد کسب‌و آر و رونق در محله است.

در ادامه برای استخراج راهبردهای پیشنهادی مولدسازی دارایی‌ها در محله فرحزاد با استفاده از داده‌های حاصل از پرسش‌نامه و تحلیل محیط درونی و بیرونی (آنالیز SWOT)، ضعف‌ها، قوت‌ها، فرصت‌ها و تهدیدهای محله شناسایی شده است.

جدول ۳. قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدهای محله فرحزاد و راهبردهای منتخب

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱۴۰۱

	شرح	قوت‌ها	ضعف‌ها
	محله فرحزاد	-تنوع زیاد قومی محله -اولویت نخست ساکنین برای سرمایه‌گذاری در مسکن و کسب‌وکار -علاقه سرپرستان خانوار به تشکیل گروه‌های ضمانت جمعی -تمایل زیاد غیررسمی‌ها به اخذ سند -ارزش نسبتاً کم بخش زیادی از املاک و اراضی محله -وجود اراضی ذخیره برای جبران کمبود سرانه‌های شهری -امنیت نسبی ذهنی تصرف در محله -دسترسی مناسب به زیرساخت‌های آموزشی و بهداشتی -دسترسی نسبی به حمل‌ونقل عمومی	-سطح پایین سواد و تحصیلات سرپرستان خانوار -نبود سابقه سرمایه‌گذاری و انگیزه بسیار کم ساکنین -رونق نداشتن کسب‌وکارهای خانوادگی و گروهی -نسبت زیاد بیکاری در میان سرپرستان خانوار محله -فاقد سند بودن ۹۰ درصد سکونتگاه‌ها و اماکن کسب -غیررسمی بودن ٦۱ درصد از کسب‌وکارهای ساکنین -در معرض فرسودگی و مستهلک بودن بافت مسکونی -میزان اندک اعتماد به دستگاه‌های دولتی -میزان اندک آگاهی برای رسمی‌سازی -فقر دسترسی به خدمات شهری در محله -ناامنی محله و آسیب‌های اجتماعی گسترده -اشتغال اندک در کسب‌وکارهای حرفه‌ای
فرصت‌ها	-وجود بسترهای قانونی تأمین مالی خرد -پیش‌بینی ابزارهای مالی وام خرد توسط قانون -وجود بسترهای قانونی تشکیل تعاونی	(راهبرد تهاجمی) -وقف ۹۹ ساله واگذاری زمین‌های تصرفی -توسعه مشاغل با اولویت گردشگری و رستوران‌داری -ایجاد بازارچه‌های فروش	(راهبرد محافظه‌کارانه) -استفاده از نهادهای محلی برای آموزش کسب‌وکار -ایجاد تعاونی حرفه‌ای شغلی -بهبود شبکه معابر و زیرساخت‌های شهری

	شرح	قوت‌ها	ضعف‌ها
	–الزام شهرداری به حمایت از کسب‌وکارهای خرد –وجود نهادهای محلی فعال –واقع‌شدن در محدوده قانونی شهر تهران –قرارگرفتن در منطقه تفرجگاهی تهران –فعالیت زیاد گروه‌ها و سازمان‌های غیردولتی –وجود بسترها و ابزارهای قانونی تأمین مالی –وجود بسترهای قانونی و تأمین زیرساخت‌ها	حمایتی	
تهدیدها	–مصرف غیر هدفمند وام در اثر تشدید بحران اقتصادی –توانایی نداشتن در بازپرداخت وام در اثر تشدید بحران اقتصادی –افزایش تقاضای سکونت در محله به‌واسطه افزایش قیمت –واقع‌شدن دررود دره و احتمال سیل‌خیزی –کمبود منابع شهرداری برای تأمین امنیت تصرف	(راهبرد تنوع) –استفاده از قراردادهای اجاره به‌شرط تملیک تأمین تجهیزات کسب‌وکار	(راهبرد تدافعی) –اعطای وام خرد بهسازی ساختمان و توسعه مشاغل –جابه‌جایی سکونتگاه‌های اراضی حریم رود دره –اولویت‌بندی نیازهای محلی برای تأمین امنیت تصرف

شایان توجه است، قوت‌ها بیانگر ویژگی‌های مثبت و درونی محله است و ضعف‌ها جنبه‌های منفی و درونی آن را نشان می‌دهد. فرصت‌ها فاکتورهای مثبت و بیرونی هستند که به بهبود وضعیت محله کمک می‌کنند و تهدیدها شامل عوامل منفی و بیرونی هستند که به بدتر شدن وضعیت منجر می‌شوند.

براساس این آنالیز، با توجه به اینکه محله فرحزاد محله‌ای فقیرنشین است و نسبت زیادی از خانوارها توانایی بازپرداخت وام را به دلیل درآمد اندک شغلی ندارند، پیشنهاد می‌شود که برای رسمی‌سازی سکونتگاه‌ها و املاک محله از راهبرد وقف ۹۹ ساله زمین استفاده شود.

وجود بسترهای مناسب گردشگری اشاره‌شده، استفاده از راهبرد توسعه مشاغل با اولویت رستوران‌داری و تفریحات را در اولویت قرار داده است.

برای توسعه و حمایت از مشاغل حرفه‌ای نیز ایجاد بازارچه‌های فروش حمایتی با توجه به وجود ذخایر مناسب زمین‌های شهری ضرورت دارد.

فعالیت گسترده نهادهای خیریه و مردم‌نهاد و وجود نهادهای محلی ازجمله شورایاری و سرای محله، بستر مناسبی را برای آموزش فنی و حرفه‌ای مشاغل، تشکیل تعاونی‌های شغلی و اعتمادسازی و آگاهی‌بخشی درباره فرایندهای وام‌دهی خرد پدید می‌آورد که باید از آن بهره‌برداری نمود.

بهبود کیفیت معابر و زیرساخت‌های شهری در محله با توجه به امکان تأمین مالی و زمینه‌های بهبود سرمایه‌گذاری در گردشگری شهری از راهبردهای تأکیدشده در این آنالیز است.

استفاده از قراردادهای اجاره به شرط تملیک تجهیزات کسب‌وکار برای رفع تهدید استفاده‌نکردن غیرهدفمند از وام خرد در اثر تشدید بحران اقتصادی و معیشتی خانوار و همچنین رفع هم‌زمان ضعف اشتغال اندک ساکنین محله در کسب‌وکارهای گروهی و حرفه‌ای از راهبردهای اولویت‌دار ایجاد تنوع در محله است. همچنین تهدید توانایی‌نداشتن در بازپرداخت وام در کنار ضعف‌های یادشده را می‌توان با به‌کارگیری راهبرد تشکیل گروه‌های وام خرد پوشش داد.

بدیهی است، شهرداری از توانی محدود در تأمین مالی زیرساخت‌های و امکانات موردنیاز محله برخوردار است؛ بنابراین لازم است با توجه به برخوردارنبودن محله از بسیاری از امکانات موردنیاز، آن‌ها را اولویت‌بندی کرد.

برای رفع تهدید آسیب‌پذیری سکونتگاه به دلیل قرار گرفتن آن در ناحیه‌ای بلاخیز از منظر طبیعی و رفع توأمان ضعف در معرض فرسودگی و مستهلک بودن انباره مسکن محله می‌توان از راهبرد اعطای وام کم‌بهره نوسازی با بازپرداخت طولانی استفاده کرد.

جدول ٤. راهبردها و سیاست‌های متناظر با راهبردهای پیشنهادی آنالیز SWOT در محله فرحزاد

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ١٤٠١

ردیف	حوزه راهبردی	راهبرد	سیاست
١	تهاجمی	وقف ۹۹ ساله واگذاری زمین‌های تصرفی	رسمی‌سازی مالکیت
٢		توسعه مشاغل با اولویت گردشگری و رستوران‌داری	توسعه اشتغال و وام خرد
٣		ایجاد بازارچه‌های فروش حمایتی	توسعه اشتغال و وام خرد
٤	محافظه‌کارانه	استفاده از نهادهای محلی برای آموزش کسب‌وکار و ایجاد تعاونی حرفه‌ای شغلی و افزایش آگاهی	توسعه اشتغال و وام خرد
٥		بهبود شبکه معابر و زیرساخت‌های شهری	ایجاد امنیت تصرف
٦	تنوع	استفاده از قراردادهای اجاره به‌شرط تملیک تأمین تجهیزات کسب‌وکار	توسعه اشتغال و وام خرد
٧	تدافعی	اعطای وام خرد بهسازی ساختمان و توسعه مشاغل	ایجاد امنیت تصرف
٨		اولویت‌بندی نیازهای محلی برای تأمین امنیت تصرف	ایجاد امنیت تصرف
٩		جابه‌جایی سکونتگاه‌های اراضی حریم رود دره	رسمی‌سازی مالکیت

برمبنای راهبردها و سیاست‌های ذکرشده، مجموعه اقدامات ذیل در راستای مولدسازی دارایی‌ها و بهبود وضعیت اقتصادی محله پیشنهاد می‌شود.

٤. ١. ثبت رسمی املاک و سکونتگاه‌ها

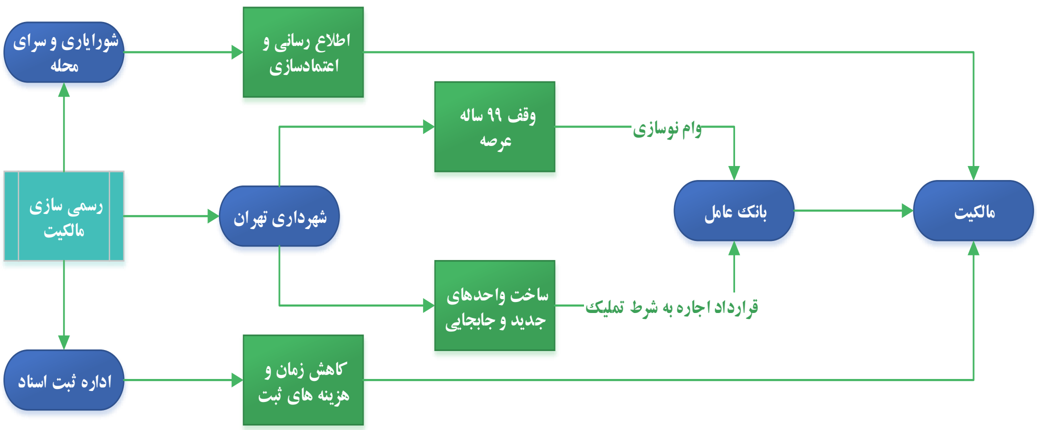
براساس یافته‌های تحقیق، ۹۹/۵ درصد املاک محله فرحزاد قولنامه‌ای است و با توجه به‌قرار گرفتن آن‌ها در محدوده طرح جامع شهر تهران، مشمول مواد ١٤٧ و ١٤٨ قانون ثبت اسناد می‌شوند؛ بر این مبنا درصورتی‌که املاک بدون سند پیش از سال ۱۳۷۰ ساخته شده باشند، می‌توان سند رسمی برای آن‌ها صادر کرد. طبق یافته‌های این تحقیق، مسئله عمده رسمی‌سازی سکونتگاه‌ها در محله فرحزاد، نخست نبود توانایی و فقدان استطاعت مالی ساکنین سکونتگاه‌های تصرفی در پرداخت قیمت زمین حتی به‌صورت اقساط به دلیل فقر

مالی و در وهله دوم، قرار گرفتن حدود ۲۲ درصد املاک محله در طرح اراضی حریم رود دره فرحزاد است؛ بنابراین برای رسمی‌سازی املاک موجود در محله، اقدامات زیر پیشنهاد می‌شود:

وقف ۹۹ ساله اراضی تصرفی متعلق به شهرداری و سایر نهادهای دولتی:

با توجه به فقدان استطاعت مالی متصرفین در پرداخت قیمت زمین‌های تصرف‌شده، پیشنهاد می‌شود براساس ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، برای رسمی‌سازی سکونتگاه‌ها از وقف ۹۹ ساله زمین‌های تصرف‌شده استفاده شود. در این صورت اعیان موجود براساس این قانون –که در ساخت مسکن مهر به‌طور گسترده مورد استفاده قرار گرفت– مشمول حمایت وام‌های کم‌بهره بانکی برای بازسازی و نوسازی قرار خواهد گرفت. با استفاده از این قانون از وقوع جهش احتمالی قیمت املاک و تبعات آن یعنی فروش و حاشیه‌نشینی مجدد، بورس‌بازی و فشار اقتصادی به مستأجران جلوگیری خواهد شد.

ساخت خانه‌های جایگزین برای واحدهای واقع در طرح در محله و انتقال خانوار به آن:



شکل ۲. شماتیک فرایند اقدامات پیشنهادی برای رسمی‌سازی سکونتگاه‌های محله فرحزاد

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱٤۰۱

بخش عمده سکونتگاه‌های واقع در طرح رود دره فرحزاد را که با خطر بالقوه سیل نیز مواجه‌اند، املاک فرسوده و مستهلک تشکیل می‌دهند که به‌واسطه قرار گرفتن در طرح قابلیت حمایت برای نوسازی و بهسازی ندارند؛ بنابراین لازم است به جابه‌جایی آن‌ها اقدام شود. براساس نتایج پرسش‌نامه تحقیق، به‌واسطه پیوندهای اجتماعی و کاری موجود در محله، ساکنین این سکونتگاه‌ها عموماً به فروش اعیان به شهرداری بی‌تمایل‌اند و از سوی دیگر حتی در صورت فروش به‌واسطه قیمت‌گذاری کم، استطاعت مالی کافی برای خرید ملکی دیگر ندارند. در این راستا پیشنهاد می‌شود با استفاده از ذخایر مناسب اراضی موجود در محله، به ایجاد مجتمع‌های مسکونی به شکل مسکن مهر به‌صورت وقف ۹۹ ساله در نقطه دیگری از محله مطالعات موردنیاز و اقدام لازم صورت پذیرد و مابه‌التفاوت قیمتی ملک جدید و ملک واگذارشده به‌صورت اقساط بلندمدت و کم‌بهره در قالب قراردادهای اجاره به‌شرط تملیک از خانوار دریافت شده تا بازار مسکن محله نیز با تبعات شوک قیمتی ناشی از نوسازی مواجه نشود.

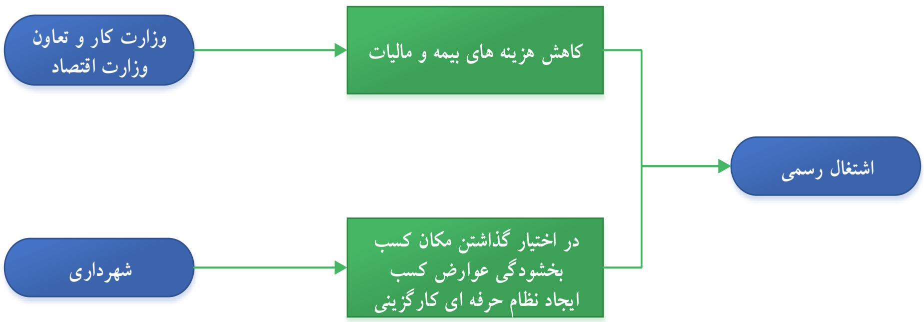
٤. ۲. ثبت رسمی مشاغل

براساس یافته‌های پرسش‌نامه طرح، ٦١ درصد مشاغل محله فرحزاد به شکل غیررسمی مشغول به فعالیت‌اند. تقریباً در تمامی مشاغل موجود، بیشتر شاغلان غیررسمی (٧٦ درصد) تمایلی به ثبت رسمی کسب‌وکار خود ندارند؛ زیرا ثبت رسمی نشدن کسب‌وکارهای موجود به‌واسطه حذف هزینه‌هایی مانند عوارض، بیمه و مالیات در مقابل ثبت رسمی دارای مزیت‌اند. درواقع صاحبان کسب‌وکارهای غیررسمی از شرایط ثبت غیررسمی نفع بیشتری می‌برند؛ زیرا رسمی شدن تنها به هزینه‌های آن‌ها خواهد افزود، بدون آنکه انتفاعی برایشان داشته باشد؛ بنابراین برای رسمی‌سازی کسب‌وکارها در این محله نیز مهم‌ترین اقدام ایجاد بستری برای انتفاع از ثبت رسمی است. برای این منظور، اقدامات ذیل پیشنهاد می‌شود:

- کم‌کردن هزینه‌های مربوط به بیمه، عوارض و مالیات؛
- در اختیار گذاردن مشروط محل کسب با هزینه اندک (استفاده از امکانات شهرداری در نظام توزیع)؛

- ایجاد نظام کارگزینی مشاغل حرفه‌ای در پروژه‌های شهری.

درمورد نخست، از جنبه خرد، با توجه به اینکه بند ۲۸ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها همه کسب‌وکارهای فعال در محدوده شهر را به کسب مجوز از شهرداری‌ها و پرداخت عوارض به آن‌ها به‌صورت سالیانه ملزم کرده است، شهرداری تهران می‌تواند برای کاهش هزینه‌های کسب‌وکار، از سیاست بخشودگی عوارض برای مدتی معین استفاده کند تا فرایند رسمی‌سازی کسب‌وکارها تسهیل شود.



شکل ۳. نمودار اقدامات پیشنهادی رسمی‌سازی کسب‌وکار

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱٤۰۱

دو اقدام بعدی به‌عنوان مشوق ثبت رسمی مشاغل پیشنهاد شده است: «در اختیار گزاردن مشروط محل کسب با هزینه اندک»، با استناد به ماده ١٦ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار و مصوبه شهرداری تهران در ساماندهی دست‌فروشان شهری برای حمایت از هر دو دسته مشاغل حرفه‌ای غیرحرفه‌ای است؛ بر این اساس شهرداری تهران می‌تواند از فضاهای موجود در فروشگاه‌های زنجیره‌ای شهروند، میدان‌های میوه‌وتره‌بار و بازارچه‌های کنار آن‌ها در هر محله استفاده کند و این اماکن را به شرط ثبت رسمی شغل با هزینه اندک در اختیار صاحبان مشاغل نیازمند حمایت قرار دهد و به ایجاد فضایی جدید برای بهره‌برداری اقدام کند.

ازآنجاکه درمورد مشاغل غیررسمی حرفه‌ای مهم‌ترین موضوع نبود ثبات درآمدی است، شهرداری تهران می‌تواند با ایجاد نظام کارگزینی حرفه‌ای، مشاغل غیررسمی موجود و حتی مشاغل رسمی کم‌توان را ثبت رسمی کند و پیمانکاران خود را به استفاده از توان این مشاغل

در اجرای پروژه‌های توسعه و نگاهداشت شهری به‌صورت منطقه‌ای ملزم کند؛ بر ایـن اسـاس می‌توان از مشاغل موجود در سـطح محلـه بـرای توسـعه و نگاهداشـت آن محلـه و محـلات هم‌جوار استفاده کرد.

٤. ۳. ایجاد و توسعه کسب‌وکار از طریق وام خرد

براساس یافته‌های این پژوهش، ۱۰ درصد سرپرستان خانوار در محله فرحـزاد را کارمنـدان و از بقیه برابر با ١٦/٥ درصد را دارندگان مشاغل حرفه‌ای تشکیل می‌دهند. نکته حائز اهمیـت درباره محله فرحزاد، اشتغال ٣٤/٢ درصدی سرپرستان خانوار در بخـش سـاختمان اسـت کـه شامل یک‌سوم جمعیت شاغلان محله است. سایر مشاغل، مشـاغل کـاربر و سـاده هسـتند کـه قابلیت توسعه‌ای چندانی ندارند. با در نظر قرار دادن این مسئله در کنار سـطح پـایین سـواد و تحصیلات سرپرستان خانوار در محله (٧٢/٤ درصد زیـر سـطح متوسـطه)، همان‌گونـه کـه در آنالیز SWOT در راهبردهای محافظه‌کارانه پیشنهاد شد، باید گفت شرایط محله برای اسـتفاده از راهبرد کلان وام خرد چندان مهیا نیسـت و بایـد پـیش از آن از طریـق آمـوزش شـغلی بـه توانمندسازی افراد و بسترسازی برای توسعه اشتغال پایدار و تخصصـی اقـدام کـرد. در ادامـه شیوه اجرایی کردن سیاست ایجاد و توسعه اشتغال از طریق وام خرد شرح داده می‌شود.

٤. ۳. ۱. توسعه مشاغل حرفه‌ای موجود

درمورد ١٦/٥ درصد مشاغل حرفه‌ای موجود در سطح محله می‌توان با ارائه وام خرد خرید تجهیزات و تأمین سرمایه در گردش، به توسعه اشتغال اقدام کرد. بخش عمده ایـن مشـاغل از توانایی تضمین اخذ وام برخوردارند و بخش دیگری فاقد این توانایی‌اند.

اقدامات پیشنهادی درمورد مشاغل حرفه‌ای موجود براساس توان ضمانت وام را به دودسته می‌توان تقسیم کرد:

الف) تشکیل گروه‌های ضمانت جمعی برای افراد با توانایی‌نداشتن ضمانت وام؛

با توجه به اینکه بیشتر شاغلان در کسب‌وکارهای حرفه‌ای نـاتوان از ضـمانت وام هسـتند، تشکیل گروه‌های ضمانت جمعی در این محله از اولویـت بیشـتری در مقایسـه بـا وام فـردی برخوردار است. حال با توجه به تمایل نداشتن بانک‌ها به ورود به مسـائل تشـکیل گروه‌هـای وام جمعی، می‌توان با توجه به اشراف شورایاری‌ها به فضای محلـه، از ایـن قابلیـت نهادهـای

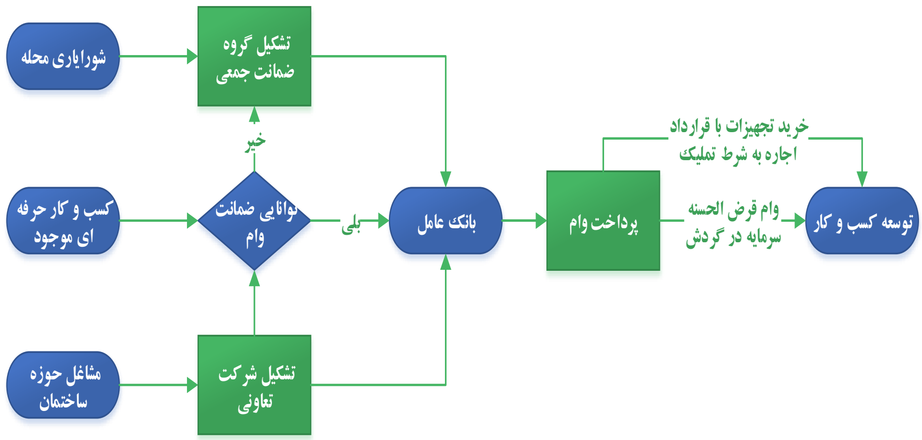
محلی برای تشکیل گروه‌های وام خرد در قالب سه تا پنج نفر از کسبه ترجیحاً با مشاغل یکسان و معرفی آن‌ها به‌نظام بانکی استفاده کرد.

ب) پرداخت مستقیم وام کم‌بهره با اقساط بلندمدت درمورد افراد با توانایی ضمانت وام؛

ازآنجاکه ٤٦ درصد صاحبان مشاغل در محله از توانایی ضمانت وام برخوردار بوده‌اند، اولویت دوم در اقدام پیشنهادی در این محله پرداخت وام توسعه اشتغال خرد به‌صورت مستقیم به افراد متقاضی دارای توانایی ضمانت وام به‌عنوان سیاست اصلی است. برای جلوگیری از انحراف وام خرد نیز می‌توان بخشی از آن را به‌صورت نقدی برای تأمین سرمایه در گردش و بخش دیگری از آن را به شکل خرید کالای سرمایه‌ای موردنیاز کسب‌وکار متقاضی و تحویل آن بر اساس قرارداد اجاره به‌شرط تملیک انجام داد.

ج) تشکیل شرکت‌های تعاونی خدمات ساختمانی در محله و استفاده از توانایی آن‌ها در پروژه‌های شهری؛

با توجه به اشتغال یک‌سوم سرپرستان خانوار محله در حوزه ساختمان که بخش بیشتر آن را کارگران ساختمانی تشکیل می‌دهند و عمدتاً با مسائلی چون ناپایداری درآمد به‌واسطه نبود ثبات شغلی و معضل بیمه درمانی و بازنشستگی مواجه‌اند، می‌توان با تأسیس شرکت‌هایی در حوزه خدمات ساختمانی در محله علاوه‌بر رفع مشکلات یادشده، از این مزیت به‌عنوان پتانسیل اشتغال‌زایی در سطح محله استفاده کرد. شهرداری تهران می‌تواند با به خدمت گرفتن این شرکت‌ها در پروژه‌های شهری از آنان حمایت ویژه کند. ایجاد شرکت به شکل تعاونی از آن جهت تأکیدشده است که با ایجاد بستر همیاری و ضمانت جمعی، اخذ وام خرد را راحت‌تر می‌کند.



شکل ٤. شماتیک مراحل اقدام پرداخت وام خرد انفرادی و گروهی به مشاغل دارای قابلیت توسعه

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱٤۰۱

٤. ۳. ۲. ایجاد مشاغل حرفه‌ای جدید

۷٦ درصد مشاغل موجود سرپرستان خانوار در سطح محله را مشاغل غیر کارمندی و غیرحرفه‌ای تشکیل می‌دهد که درعمل فاقد قابلیت‌های توسعه‌ای هستند؛ بنابراین انجام اقدامات زیر پیشنهاد می‌شود:

الف) آموزش‌های شغلی فنی و حرفه‌ای برای ایجاد مشاغل پایدار به کمک خانه کارآفرینی محله؛

ب) ایجاد بنگاه‌های تعاونی و گروه‌های ضمانت جمعی به کمک نهادهای محلی؛

ج) تأمین منابع و پرداخت وام کم‌بهره با اقساط بلندمدت؛

د) در اختیار گذاردن مشروط محل کسب با هزینه اندک (استفاده از امکانات شهرداری در نظام توزیع)؛

و) ایجاد نظام کارگزینی مشاغل حرفه‌ای در پروژه‌های شهری.

۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

برای استخراج راهبردهای پیشنهادی تبدیل دارایی به سرمایه در محله فرحزاد با استفاده از تحلیل محیط درونی و بیرونی، نقاط ضعف، قوت، فرصت‌ها و تهدیدهای محله شناسایی و از آنالیز SWOT استفاده شد.

براساس این آنالیز، محله فرحزاد سکونتگاهی غیررسمی با نسبت خانوار فقیر بیشتر از شهر تهران است که فاقد امنیت تصرف و همچنین اشتغال پایدار است؛ به‌گونه‌ای‌که در آن نرخ بیکاری در محله بیشتر از میانگین شهری است و نسبت زیادی از خانوارها توانایی بازپرداخت وام را به دلیل درآمد اندک شغلی ندارند؛ بنابراین پیشنهاد می‌شود:

الف) در راستای رویکرد رسمی‌سازی مالکیت:

- برای رسمی‌سازی سکونتگاه‌ها و املاک محله از راهبرد وقف ۹۹ ساله زمین استفاده شود؛

ب) در راستای رویکرد وام خرد:

- با توجه به وجود بسترهای مناسب گردشگری، استفاده از راهبرد توسعه مشاغل با اولویت رستوران‌داری و تفریحات در اولویت قرار داده شود؛
- برای توسعه و حمایت از مشاغل حرفه‌ای ایجاد بازارچه‌های فروش حمایتی با توجه به وجود ذخایر مناسب زمین‌های شهری ضرورت دارد؛
- فعالیت گسترده نهادهای خیریه و مردم‌نهاد و وجود نهادهای محلی ازجمله شورایاری و سرای محله، بستر مناسبی را برای آموزش فنی و حرفه‌ای مشاغل، تشکیل تعاونی‌های شغلی و اعتمادسازی و آگاهی‌بخشی درباره فرایندهای وام‌دهی خرد پدید آورد که باید از آن بهره‌برداری کرد؛
- استفاده از قراردادهای اجاره به‌شرط تملیک تجهیزات کسب‌وکار برای رفع تهدید استفاده‌نکردن غیرهدفمند از وام خرد و رفع هم‌زمان ضعف اشتغال اندک ساکنین محله در کسب‌وکارهای گروهی و حرفه‌ای، از راهبردهای اولویت‌دار ایجاد تنوع در محله است. همچنین تهدید توانایی نداشتن در بازپرداخت وام را در کنار

ضعف‌های یادشده می‌توان با به‌کارگیری راهبرد تشکیل گروه‌های وام خرد پوشش داد.

ج) در راستای رویکرد تأمین امنیت تصرف:

- بهبود کیفیت معابر و زیرساخت‌های شهری در محله با توجه به امکان تأمین مالی و زمینه‌های بهبود سرمایه‌گذاری در گردشگری شهری از راهبردهای تأکیدشده در این آنالیز است.

شایان توجه است؛ پیشنهادهای ارائه‌شده در این تحقیق در حوزه کسب‌وکار، مبتنی بر توانمندی بالفعل ساکنین محله و تجارب شغلی آنان است. پیشنهاد می‌شود در پژوهش‌های آتی، درباره توانمندی بالقوه ساکنین و استعدادهای آنان برای آموزش و افزایش کیفیت سرمایه انسانی تمرکز شود. همچنین پیشنهاد می‌شود مطالعه و اجرای پروژه‌های محرک توسعه با توجه به نیازهای محلات همجوار و استعدادهای محله مدنظر قرار گیرد.

کتابنامه

۱. احمدپور داریانی، م.، داوری، ع.، و رمضان‌پور نرگسی، ق. (۱۳۸۸). محیط مساعد کسب‌وکار، پیش‌نیاز توسعه کارآفرینی در ایران. *مطالعات مدیریت بهبود و تحول*، ۲۰ (۶۱)، ۸۹–۶۵.

۲. ارژنگی، ح.، سلامتی گبلو، ش.، مهاجری نعیمی، ل.، جعفرخانی، ز.، و خاک‌جسته، س. (۱۴۰۰). ارزیابی راهبردهای توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی براساس مدل SWOT – AN (مطالعه موردی محله گلمغان شهر اردبیل). *فصلنامه جغرافیا و روابط انسانی*، ۳(۴)، ۲۹۸–۲۸۳.

۳. ارژنگی، ح.، و محمدی، ع. ر. (۱۳۹۹). انتخاب راهکار مناسب ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی با استفاده از روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره (MCDM). چشم*انداز مطالعات شهری و روستایی*، ۱(۱)، ۷۵–۶۱.

۴. ایراندوست، ک. (۱۳۸۹). مرور تجربه کوتاه توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی. *جغرافیا و توسعه*، ۸(۲۰)، ۷۸–۵۹.

۵. پیری، ع.، و رضائیان، م. (۱۳۹۳). امکان‌سنجی توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی بر بنیان سیاست‌های دارایی مبنای توسعه اجتماعات محلّی مطالعه موردی: سکونتگاه‌های غیررسمی کلان‌شهر تبریز. *فصلنامه مطالعات شهری*، ۳(۱۰)، ۷۲–۶۳.

۶. حسنی‌پاک، ع. ا.، و شرف‌الدین، م. (۱۳۹۱). *تحلیل داده‌های اکتشافی* (چاپ سوم). تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

۷. داداش‌پور، ه.، و علیزاده، ب. (۱۳۹۰). *اسکان غیررسمی و امنیت تصرف زمین*. تهران: نشر آذرخش.

۸. دسوتو، ه. (۱۳۸۵). *راز سرمایه* (ف. تفضلی، مترجم). تهران: نشر نی.

۹. دفتر مطالعات کاربردی و امور ترویجی. (۱۳۹۳). *فعالیت‌های محرک برنامه‌های بازآفرینی در مقیاس محله و شهر*. تهران: وزارت راه و شهرسازی، شرکت مادر تخصصی عمران و بهسازی شهری ایران.

۱۰. رنانی، م. (١٣٨٤). *بررسی بخش غیررسمی قابل ارتقاء در ایران*. تهران: معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی کشور.

۱۱. شیبانی‌مقدم، ف.، سرور، ر.، و اسدیان، ف. (۱۳۹۸). ارزیابی میزان موفقیت طرح‌های ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی زاهدان. *نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی*، *۱۱*(۲)، ٢١٦–۲۰۳.

۱۲. شیخی، م. (۱۳۸۵). مدیریت شهری و سکونتگاه‌های خودرو در شهر تهران. *فصلنامه مدیریت شهری*، (۱۸)، ٧٤–۸۷.

۱۳. عباسی، ز.، امانپور، س.، و صفایی‌پور، م. (۱۳۹۷). برنامه‌ریزی راهبردی به‌منظور توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی (مطالعه موردی: شهرک پیام نور دزفول). *فصلنامه شهر پایدار*، *۱*(٤)، ۸۹–۱۰۷.

۱۴. فعالیت، و.، و خارقانی، ن. (۱۳۹۰). بررسی تأثیر وام‌های خرد بر اشتغال (مطالعه موردی ایران)، *مجله کار و جامعه*، (١٤١)، ۲۲–٤٤.

۱۵. فنی، ز.، و صادقی، ی. (۱۳۸۸). توانمندسازی حاشیه نشینان در فرآیند بهسازی و نوسازی بافت فرسوده شهری. *فصلنامه جغرافیایی آمایش*، (۷)، ۵۷–۷۳.

۱۶. مشکینی، ا.، صادقی، ی.، و اکبری، م. (۱۳۹۲). امنیت سکونت، کلید ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی (مورد مطالعه: حوزه کلان‌شهر تهران (اسلامشهر، نسیم شهر و گلستان) و کرج در استان البرز. *جغرافیا و برنامه‌ریزی محیطی*، *٢٤*(۲)، ۲۲۲–۲۱۱.

۱۷. مشکینی، ا.، سجادی، ژ.، دین‌دوست؛ ج.، و تفکری، ا. (۱۳۹۰). ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی با شیوه توانمندسازی (نمونه موردی باقرشهر-محله باباجعفری). *تحقیقات جغرافیایی*، ۲۶(۳)، ۱۲۳-۱۴۸.

۱۸. هاروی، د. (۱۳۷۶). *شهر و عدالت اجتماعی* (ب. منادی‌زاده، ف. حسامیان، و م. ر. حائری، مترجمان). تهران: شرکت پردازش و برنامه‌ریزی شهری.

19. ESCAP. (2006). *Economic and social Commission for Asia and Pacific: Poverty and informal sector*. Bangkok . Retrieved from https://www.unescap.org/publications/economic-and-social-survey-asia-and-pacific-2006-energizing-global-economy
20. Payne, G. (1997). Urban land tenure policy option: Titles or rights? and Property in Developing Countries. *Habitat International*, *25*, 415-429.
21. Peattie, L. (1982). Some second Thoughts on site and service. *Habitat International*, *6*(12), 130-141.
22. Srinivas, H. (1998). *Defining Squatter settlements*. Retrieved from www. socinfoosoc.titech.ac. jpoem